

Mánudagurinn 23. mars 1998 kl. 12:15

109. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 8/1998

**Erindi Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra
um samkeppnisstöðu leigubifreiðastjóra
gagnvart Kynnisferðum hf.**

I.

Málsatvik

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 28. júlí sl., þar sem Logi Guðbrandsson hrl., fyrir hönd Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra (BÍLS), óskar eftir álit samkeppnisráðs á því hvort veiting sérleyfis til Kynnisferða hf. á leiðinni Reykjavík–Flugstöð Leifs Eiríkssonar stríði gegn markmiðum samkeppnislaga og einnig hvort tiltekin ákvæði laga og reglugerða um vörugjald og þungaskatt stríði gegn markmiðum samkeppnislaga og torveldi þannig frjálssa samkeppni í leiguakstri.

Fram kemur í erindinu það álit kvartanda að Kynnisferðir, sem hafa sérleyfi á leiðinni Reykjavík–Flugstöð Leifs Eiríkssonar, eigi í samkeppni við leigubifreiðar, hópferðabifreiðar og að einhverju leyti Sérleyfisbifreiðar Keflavíkur. Einnig er upplýst að Kynnisferðir bjóði farþegum, sem ætla með fyrirtækinu á sérleyfisleið þess, endurgjaldslausan akstur með bifreiðum merktum fyrirtækinu milli Hótels Loftleiða, sem er brottfarar/komustaður akstursins í Reykjavík, og dvalarstaðar farþega. Það er álit kvartanda að þessi endurgjaldslausi akstur sé í beinni samkeppni við akstur leigubifreiða á Reykjavíkursvæðinu.

Ennfremur segir að bifreiðar eins og þær sem Kynnisferðir noti til aksturs milli dvalarstaðar farþega og Hótels Loftleiða séu einnig notaðar af

leigubifreiðastjórum til aksturs farþega um Reykjavíkursvæðið. Fram kemur einnig í erindinu að samkvæmt ákvæðum laga og reglugerða um vörugjald og þungaskatt þurfi leigubifreiðastjórar að greiða bæði hærri þungaskatt og hærra vörugjald af sambærilegum bifreiðum og sé þannig mismunað af ríkisvaldinu og samkeppnisstaða þeirra skert.

Um þau ákvæði laga og reglugerða sem nefnd eru í erindinu segir í fyrsta lagi: „*Samkvæmt lögum nr. 3/1987, 4. gr. er ráðherra heimilt að ákveða, að þungaskattur skuli vera 70% lægri af akstri fólksflutningabifreiða, sem sannanlega á sér stað vegna sérleyfisaksturs, sbr. einnig reglugerð nr. 539/1987.*“ Og í öðru lagi: „*Samkvæmt lögum nr. 29/1993, 11. tl. 5. gr. og reglugerð nr. 169/1995 er vörugjald af hópferðabilum, fyrir 10–17 farþega 20%. Í 10. tl. sömu gr. er ákveðið, að lækka megi vörugjald af leigubifreiðum um ¾ hluta þess, sem gjaldið er umfram 30% og í raun er algengasta gjaldið 32.5%.*“

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun skrifaði Kynnisferðum sf. bréf, dags. 2. október 1997, og bað um umsögn fyrirtækisins varðandi þau atriði í erindinu sem snúa að akstri fyrirtækisins milli Hótel Loftleiða og dvalarstaðs farþega. Stofnunin skrifaði einnig samgönguráðuneytinu, 24. október sl., og óskaði eftir umsögn ráðuneytisins um erindið.

2.

Kynnisferðir hf. fólu A&P Lögmönnum að svara bréfi stofnunarinnar frá 2. október sl. Í svarbréfi A&P Lögmanna, dags. 17. október sl., kemur meðal annars eftirfarandi fram: „*Rétt er að Kynnisferðir veita þá þjónustu við hótलगesti í Reykjavík að þeir eru fluttir til og frá Hótel Loftleiðum, á viðkomandi hótél, án þess að sérstaklega sé greitt fyrir það. Það þýðir þó ekki það sama að um endurgjaldslausu þjónustu sé að ræða. Í fyrsta lagi er því til að svara að í mörgum tilvikum er um það að ræða að seldar eru ferðir til Reykjavíkur frá útlöndum, þannig að ásamt hóteli fylgir flutningur frá flugvelli*

að hóteli og til baka aftur. Í gildi er sérstakur samningur milli Flugleiða og Kynnisferða varðandi þessa flutninga. Þetta á t.d. við um hinar svokölluðu “breakaway” ferðir, sem hafa verið markaðssettar víða um lönd með flutningi að og frá hóteli inniföldum. Sé um það að ræða að fargjaldið sé greitt á Keflavíkurflugvelli tekur það til aksturs að hóteli, hvar sem er í Reykjavík, og eiga farþegar þess jafnan kost að greiða fyrir fargjald sömu leið til baka. Þessu má reyndar jafna við þjónustu sem leigubifreiðastöðvarnar í Reykjavík veita, en samkvæmt lauslegri könnun sem framkvæmd var á skrifstofu okkar bjóða stóru leigubilastöðvarnar í Reykjavík allar fast verð til Keflavíkurflugvallar. Þannig gildir einu hvort um einn farþega er að ræða eða fleiri, ekið er gegn föstu samstilltu gjaldi og skiptir ekki máli hvert á Stór-Reykjavíkursvæðið farþegarnir eru sóttir.“

A&P Lögmenn telja þjónustu þá sem hér um ræðir, og Kynnisferðir bjóða uppá, jafna aðstöðu hótela í Reykjavík og benda máli sínu til stuðnings á ábendingu Samkeppnisstofnunar á bls. 60–61 í „Skýrslu um flugmarkaðinn og tengda markaði“ sem gefin var út í maí 1997. Af því tilefni er bent á að það eigi að þessu leyti ekki að skipta máli fyrir erlendan ferðamann hvort hann búi á Hótel Loftleiðum eða öðrum hótelum.

Kynnisferðir telja kostnaðinn sem hlýst af því að safna farþegum af öllum hótelum saman á einn stað innifalinn í almenna fargjaldinu. Fram kemur í lok umsagnarinnar að mikil samkeppni ríkir um ferðir til og frá Keflavíkurflugvelli þrátt fyrir að Kynnisferðir hafi sérleyfi á leiðinni.

3.

Svarbréf, dags. 23. nóvember sl., barst 16. desember sl., frá samgönguráðuneytinu. Í umsögn ráðuneytisins kemur meðal annars fram: „Kynnisferðir hafa sérleyfi á leiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Í því felst að hópferðaaðilar hafa ekki heimild til aksturs á þessari leið. Sérleyfisbifreiðar Keflavíkur hafa hins vegar sérleyfi milli Reykjavíkur og Reykjanesbæjar. Skyldur sérleyfishafans eru þær að halda umræddum ferðum uppi á fyrirfram birtri áætlun allt árið eða hluta þess. Í erindinu er því haldið fram að Kynnisferðir sæki farþega heim og gjald sé tekið fyrir þá þjónustu af fargjaldi með sérleyfisbifreiðinni frá Hótel Loftleiðum að flugstöðinni. Ekki sé um endurgjaldslausu þjónustu að ræða svo sem haldið er fram af

Kynnisferðum. Í bréfi Kynnisferða til Samkeppnisstofnunar er raunar fjallað um akstur til annarra hótela. Þá er sérleyfishafa heimilt að stöðva á leið sinni á ákvörðunarstað og taka upp farþega og hefur það þótt sjálfsögð þjónusta sérleyfisbifreiða um allt land. Ráðuneytið lítur svo á að það sé í fullu samræmi við sérleyfi Kynnisferða að hafa þennan háttinn á enda er ekki greitt sérstaklega fyrir þessa viðbótarþjónustu. Allar hópferðabifreiðir Kynnisferða eru merktar og ekki er um það að ræða að þær séu að stunda almennan leigubifreiðaakstur í höfuðborginni. Hér er aðeins um þjónustu á grundvelli sérleyfis Kynnisferða að ræða og brýtur ekki gegn lögum nr. 53/1987 um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum.“

4.

Samkeppnisstofnun sendi erindi BÍLS, ásamt umsögnum A&P Lögmannna og samgönguráðuneytisins um erindið, til fjármálaráðuneytisins, þann 13. janúar sl.

Vegna þess sem segir í erindi BÍLS um að tilgreind ákvæði laga nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar, stríði gegn markmiðum samkeppnislaga kemur meðal annars eftirfarandi fram í umsögn fjármálaráðuneytisins, dags. 2. febrúar sl.: „Af leigubifreiðum er að jafnaði ekki innheimt kílómetragjald, þar sem bifreiðar þeirra eru undir 4000 kg að leyfðri heildarþyngd, heldur fast árgjald sem ekki tekur mið af akstri, sbr. 2. mgr. 4. gr. A-liðar laga nr. 3/1987. Það fyrirkomulag er í flestum tilvikum hagstætt fyrir leigubifreiðastjóra þar sem þeir aka að jafnaði mjög mikið. Ef leigubifreiðastjóri ekur meira en 25.000 km á ári er hagstæðara fyrir hann að vera á föstu gjaldi en kílómetragjaldi. Þessi samanburður leigubifreiðastjóra er því ekki alveg réttur því verið er að bera saman mismunandi form gjaldtöku. Í þeim tilvikum sem Kynnisferðir hf. nota hins vegar sambærilegar bifreiðar og leigubifreiðastjórar ber að greiða sama fasta gjald af þeim, sbr. lög nr. 3/1987, sbr. lög nr. 128/1997.“

Síðan segir: „Einnig má benda á að sérleyfisakstur er í eðli sínu allt annars eðlis en leiguakstur, því sérstakar skyldur hvíla á sérleyfishöfum og leyfið nær einungis til ákveðinnar leiðar. Leyfi til sérleyfisaksturs felur ekki í sér heimild til leiguaksturs á höfuðborgarsvæðinu. Að mati ráðuneytisins er það ekki gjaldtakan sem hefur áhrif á samkeppnistöðu þessara aðila, heldur má ráða af erindi Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra að skortur sé á því að

nægjanlegt eftirlit sé með því að aðrir en leigubifreiðastjórar stundi leiguakstur á höfuðborgarsvæðinu. Hugsanlega er þörf á að setja skýrari reglur um mörk þessara starfsstétta.“

Ráðuneytið telur ennfremur að BÍLS sé ekki að bera saman sambærilega hluti með vísan sinni í lög nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum. Og um þetta atriði segir í umsögn ráðuneytisins: „*Sérleyfishafa er skylt að halda uppi fyrirframgerðri ferðaáætlun á ákveðinni leið án tillits til þess hvort farþegar séu með eða ekki. Sérleyfið tekur eingöngu til þessarar leiðar og eingöngu er endurgreitt vegna þess kílómetraffjölda sem ekið er á sérleið. Leiðarbók er gefin út fyrir allt árið sem sérleyfishöfum ber að fara eftir. Leigubifreiðastjórar hafa hins vegar akstursleyfi á höfuðborgarsvæðinu og er frjálst að aka með farþega að vild. Sérleyfishafa er beinlínis óheimilt að stunda leiguakstur á höfuðborgarsvæðinu, nema hafa til þess tilskilin leyfi. Verður því ekki séð hvernig gjaldtaka hins opinbera við innflutning hinna mismunandi ökutækja til mismunandi nota raski samkeppni leigubifreiðastjóra svo talið verði að það stríði gegn samkeppnislögum.“*

5.

Samkeppnisstofnun sendi 3. febrúar sl. umsagnir Kynnisferða, samgönguráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins til BÍLS og gaf félaginu kost á að koma á framfæri frekari athugasemdum ef einhverjar væru. Í svarbréfi BÍLS, dags. 17. febrúar sl., kemur fram að bandalagið geri ekki efnislegar athugasemdir við umsagnirnar, en telja þær sýna að kvörtun þeirra sé réttmæt.

III.

Niðurstöður

1.

Í erindi Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra er óskað eftir áliti samkeppnisráðs á því hvort veiting sérleyfis til Kynnisferða hf. á leiðinni Reykjavík–Flugstöð Leifs Eiríkssonar stríði gegn markmiðum samkeppnislaga. Ennfremur er óskað álits ráðsins á því hvort tiltekin ákvæði laga og reglugerða um vörugjald og þungaskatt stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í farþegaflutningum með bifreiðum.

2.

Í málflutningi sínum leggur BÍLS mest upp úr því að Kynnisferðir bjóði farþegum það að vera sóttir á þá gististaði sem þeir búa á þegar þeir eru á leið til Keflavíkurflugvallar eða þeim sé ekið til gististaða þegar þeir koma frá Keflavíkurflugvelli, hvorttveggja án sérstaks endurgjalds. Þessa starfsemi telur BÍLS vera í samkeppni við leigubílaþjónustu í borginni.

Um veitingu sérleyfa til áætlunaraksturs gilda lög nr. 53/1987, um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum, ásamt reglugerð nr. 90/1990. Í þessum lögum og reglugerð er markaður rammi um starfsemi sérleyfishafa. Í lögnum eru ákvæði sem leiða til þess að atvinnustarfsemin sérleyfisakstur er vernduð atvinnugrein. Opinbert leyfi þarf til að stunda áætlunarakstur milli staða. Sérleyfishafi situr fyrir um endurveitingu leyfis hafi hann rækt skyldur sínar á leiðinni. Ekki er í lögnum gert ráð fyrir samkeppni milli aðila um sérleyfi né að samkeppni ríki milli sérleyfishafa.

Lög um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum og sambærileg lög, hafa það m.a. að markmiði að tryggja reglubundnar samgöngur á milli byggðarlaga. Til að tryggja að þetta markmið náist hefur sú leið verið valin að veita sérleyfi á einstökum akstursleiðum. Á það m.a. við um þá akstursleið sem erindi BÍLS tekur til.

Það er mat samkeppnisráðs að hvers konar sérleyfi, eða einkaleyfi sé almennt til þess fallið að hindra samkeppni. Með veitingu slíkra leyfa er girt fyrir að unnt sé að keppa á viðkomandi markaði. Ljóst má hins vegar vera að sumir markaðir eru það smáir að ekki þrífast þar nema fáir keppinautar eða jafnvel aðeins einn. Hin almennu sjónarmið samkeppnisráðs eru hins vegar þau að markaðurinn skuli skera úr um það hvort samkeppni fái þrífist eða ekki. Erindi BÍLS beinist þó ekki að þessu atriði heldur fyrst og fremst því hvort sú þjónusta sérleyfishafa á leiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur, að aka farþegum til og frá gististað, fari gegn samkeppnislögum þar sem hún sé innt af hendi í samkeppni við leigubifreiðastjóra.

Að mati samkeppnisráðs starfa sérleyfishafar og leigubifreiðastjórar ekki á sama markaði í skilningi samkeppnislaga. Sérleyfishafar aka samkvæmt

fyrirfram birtri áætlun á tiltekinni leið, gegn föstu sætisgjaldi. Ber þeim að aka samkvæmt áætlun óháð því hve margir farþegar ferðast með bifreiðunum. Leigubifreiðastjórar aka hins vegar samkvæmt gjaldmæli þá leið sem farþegi óskar hverju sinni. Þeir aka bifreiðum sínum aðeins þegar farþegar óska eftir þjónustu þeirra. Samkeppnisráði virðist það rúmast innan sérleyfis Kynnisferða að flytja farþega, sem eru á leið til eða frá Keflavíkurflugvelli, til eða frá gististað í Reykjavík enda er leyfið ekki bundið tilteknum ákvörðunarstað í Reykjavík. Er þessi skilningur einnig í samræmi við túlkun samgönguráðuneytis.

3.

Eins og áður segir spyr Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra þeirrar spurningar hvort tiltekin ákvæði laga og reglugerða um vörugjald og þungaskatt stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi þannig frjálsa samkeppni í leiguakstri.

Samkeppnisráð vísar til þess sem segir hér að framan um það mat ráðsins að leigubifreiðar og sérleyfisbifreiðar séu ekki á sama markaði í skilningi samkeppnislaga. Með hliðsjón af því telur samkeppnisráð að mismunandi gjaldtaka á vörugjaldi og þungaskatti eftir því hvort um er að ræða sérleyfisbifreiðar eða leigubifreiðar torveldi ekki samkeppni né fari gegn markmiði samkeppnislaga.

VI.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til að hafast frekar að í máli þessu.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 9/1998](#)]